

KHÁI QUÁT VỀ HỆ THỐNG PHÁP LUẬT EU

Chữ Thị Nhuận

Viện Nghiên cứu Châu Âu

Sau hơn 50 năm tồn tại và phát triển, Liên minh Châu Âu không ngừng mở rộng các thành viên và tăng cường liên kết ngày càng toàn diện, sâu sắc. Quá trình liên kết của Liên minh Châu Âu là quá trình từng bước chuyển giao quyền lực kinh tế từ các nước thành viên lên cấp độ Liên minh, là quá trình phát triển cả chiều rộng lẫn chiều sâu từ thị trường chung đến thị trường thống nhất và liên minh kinh tế tiền tệ với sự ra đời của đồng tiền chung Euro và không ngừng mở rộng sang lĩnh vực chính trị, xã hội. Cùng với quá trình đó hệ thống pháp luật của Liên minh Châu Âu cũng không ngừng được củng cố và hoàn thiện.

Với mong muốn có cái nhìn khái quát hơn về hệ thống pháp luật của Liên minh Châu Âu, bài viết tập trung vào các vấn đề chủ yếu sau: Hệ thống văn bản pháp luật EU; Đặc điểm hệ thống pháp luật EU; Tác động của hệ thống pháp luật EU đối với các quốc gia thành viên.

I. Hệ thống các văn bản pháp luật EU

Cơ sở pháp lý cho sự hình thành và phát triển của Liên minh Châu Âu đó chính là hệ thống luật pháp trong Liên minh Châu Âu - EU. Hệ thống này có những đặc thù nhất định, không giống hệ thống luật pháp của một quốc gia cũng không giống hệ thống pháp luật quốc tế. Nó được hình thành từ các nguồn chủ yếu sau:

Thứ nhất, bao gồm một loạt các văn kiện pháp lý cơ bản được ký kết giữa các chính phủ các quốc gia thành viên EU. Đó là các hiệp ước cơ bản:

Hiệp ước Pari. Tháng 5 năm 1951, sáu nước Pháp, Đức, Italia, Bỉ, Lucxambua và Hà Lan đã ký Hiệp ước Pari thiết lập Cộng đồng Than – Thép châu Âu gọi tắt là (ECSC). Hiệp ước, được coi là cơ sở pháp lý đầu tiên cho quá trình phát triển của Liên minh Châu Âu sau này.

Hiệp ước Rome: Được ký kết năm 1957, quy định về việc thiết lập Cộng đồng kinh tế

châu Âu (EEC) và Cộng đồng Năng lượng nguyên tử Châu Âu (EURATOM). Trên cơ sở kế thừa những quy định của Hiệp ước Pari, Hiệp ước này có những thay đổi căn bản nhằm thúc đẩy quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng của EU.

Đạo luật Châu Âu thống nhất (SEA). Đạo luật Châu Âu thống nhất (SEA) được ký chính thức vào tháng 01 năm 1986. Nhìn chung SEA là một bước tiến lớn trong tiến trình hội nhập châu Âu. Hiệp ước đã tăng cường cơ sở pháp lý cho các thể chế EU trong việc hoàn thiện thị trường nội khối vào trước năm 1992.

Hiệp ước về Liên minh Châu Âu (Hiệp ước Maastricht - TEU). Hiệp ước Maastricht được ký ngày 7/2/1992 tại Maastricht/Hà Lan nhằm mục đích thành lập liên minh kinh tế và tiền tệ vào cuối thập kỷ 90, với một đồng tiền chung và một ngân hàng trung ương độc lập, thành lập một liên minh chính trị bao gồm việc thực hiện một chính sách đối ngoại và an ninh chung để tiến tới có chính sách phòng thủ chung, tăng cường hợp tác về cảnh sát và pháp luật.

Hiệp ước Amsterdam. Hiệp ước Amsterdam được ký ngày 2/10/1997 tại Amsterdam - Hà Lan. Hiệp ước lần này không có nhiều đổi mới như các Hiệp ước SEA, TEU. Tuy nhiên Hiệp ước Amsterdam cũng có một số thay đổi căn bản trong hệ thống quản lý của EU như: Mở rộng phạm vi áp dụng phương thức bỏ phiếu theo đa số;

mở rộng phạm vi áp dụng thủ tục đồng quyết định; tạo ra thủ tục hợp tác tăng cường.

Hiệp ước Nice. Hiệp ước Nice được ký kết vào tháng 2/2001. Nội dung chính của Hiệp ước tập trung vào vấn đề cải cách thể chế như: thay đổi cơ chế đại diện tại các thiết chế EU chuẩn bị cho việc mở rộng; thay đổi cơ cấu phương thức bỏ phiếu theo đa số (QMV) trong hội đồng; mở rộng áp dụng thủ tục đồng quyết định; điều chỉnh cho thủ tục hợp tác tăng cường để áp dụng hơn.

Hiệp ước thành lập Hiến pháp Châu Âu. Tháng 10/2004, các nhà lãnh đạo EU đã thông qua bản Hiến pháp Châu Âu. Đây là một bước ngoặt có ý nghĩa rất lớn trong tiến trình hội nhập EU. Hiến pháp là nền tảng pháp lý thống nhất cho Liên minh Châu Âu.

Thứ hai, hệ thống văn bản pháp luật EU bao gồm cả những văn bản pháp lý trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp của Nghị viện Châu Âu, Hội đồng Châu Âu và Ủy ban Châu Âu¹. Những đạo luật này được xây dựng và xuất phát từ những quy định trong những hiệp ước trên. Điều 249 (EX 189) của Hiệp ước Maastricht đã chia ra làm 5 đạo luật:

- **Chỉ thị (Directives)** là loại văn bản pháp luật có hiệu lực bắt buộc chung ở cấp Liên minh và mỗi nước thành viên phải thực

¹ Hoàng Văn ánh, *Toà án Châu Âu vai trò thúc đẩy tiến trình hình thành Liên bang Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 4/2004.

hiện việc nội luật hoá các chỉ thị của EU thành luật pháp của nước mình;

- Quy định (Regulations) là loại văn bản pháp luật có hiệu lực bắt buộc trực tiếp với toàn bộ các nước thành viên;

- Quyết định (Decisions) là loại văn bản pháp luật có hiệu lực bắt buộc áp dụng cho toàn bộ và trực tiếp các nước thành viên ở Liên minh, nhưng khác với loại *Quy định* ở chỗ: Các *Quy định* có hiệu lực tác động chung và đối với mọi nước thành viên trong khi đó *Quyết định* chỉ có hiệu lực áp dụng cụ thể với một hoặc một nhóm nước, nhóm hiệp hội thậm chí chỉ là cá nhân có yêu cầu áp dụng pháp luật;

- Kiến nghị và ý kiến (Recommendation- opinion): Các loại văn bản này không có hiệu lực bắt buộc. Chúng chỉ nhấn mạnh quan điểm của các cơ quan chức năng của Cộng đồng với mục đích gây áp lực hoặc nhắc nhở các nước thành viên trong vấn đề nào đó.

Bên cạnh những nguồn văn bản luật chính thức trên, hệ thống luật pháp của EU còn có một nguồn không được quy định chính thức, đó là “Những nguyên tắc cơ bản của luật pháp EU”. Cũng giống như hệ thống pháp luật của một quốc gia, có nhiều mối quan hệ mà pháp luật không thể giải quyết hết được, khi đó mỗi quốc gia phải tự điều chỉnh bằng các hình thức khác nhau chẳng hạn như bằng đạo đức, hay bằng tiền lệ, hoặc sự giải thích của toà án... Hệ thống pháp luật

EU cũng vậy, các hiệp ước cũng như các đạo luật cơ bản không thể giải quyết được mọi vấn đề luật pháp. Vì thế điều 220 (EX 164) của Hiệp ước Maastrich đã quy định. Toà án Châu Âu đảm bảo “Luật pháp phải được kiểm soát”. Điều này được Toà án giải thích rằng: Khi áp dụng những đạo luật cơ bản, nó có thể áp dụng những nguyên tắc pháp lý cơ bản xuất phát từ nguyên tắc cơ bản của EU.

- Những nguyên tắc pháp lý cơ bản của hành pháp và lập pháp: Chúng xuất phát từ truyền thống pháp lý của nhiều quốc gia khác nhau. Ví dụ: “tính chắc chắn của pháp luật” (nghĩa là luật pháp không thể áp dụng một cách ngược lại, những người tham gia tranh tụng có quyền đạt được mong đợi hợp pháp và chính đáng từ những hoạt động của EU); “tính cân đối” (nghĩa là các biện pháp để đạt tới mục đích phải phù hợp), và “bình đẳng về quyền và nghĩa vụ khi tham gia các hoạt động tranh tụng”.

- Nguyên tắc tự do kinh tế: Điều này được ghi trong Hiệp ước EU. Nó bao gồm: tự do luân chuyển hàng hoá, dịch vụ, vốn và con người; tự do thương mại; tự do cạnh tranh.

- Nguyên tắc bảo vệ những quyền cơ bản của con người: Điều này không phải rút ra từ Hiệp ước EU, nhưng được đặt ra trong tất cả các Hiệp ước và tuyên ngôn của các quốc gia thành viên.

- Nguyên tắc bảo vệ những quyền chính trị: Nó được đề cập trong Hiệp ước EU và

trong tuyên ngôn của các quốc gia thành viên. Ví dụ “sự minh bạch” (quyền tiếp cận thông tin của người dân) và “sự phụ thuộc” (EU chỉ tồn tại trong các hiệp ước nếu mục tiêu các chính sách không thể đạt được một cách đầy đủ ở cấp quốc gia)². Do hệ thống pháp luật EU có thủ tục lập pháp chặt chẽ (bao gồm bốn thủ tục: thủ tục tham vấn, hợp tác, tán thành, cùng quyết định) và các hình thức thực hiện riêng cho từng loại văn bản pháp luật nên quá trình “nội luật hoá” các văn bản pháp luật của Liên minh được giao cho các quốc gia thành viên thực hiện hay, nói cách khác chính các quốc gia là chủ thể thực hiện pháp luật.

Hơn 80% luật pháp của Liên minh thuộc phạm vi về sản xuất, phân phối và trao đổi hàng hoá, dịch vụ và vốn được lưu chuyển trong các nước thành viên. Nghiên cứu hệ thống pháp luật EU là một việc khó khăn vì tính độc đáo của nó dựa trên mô hình siêu nhà nước của EU. Có bốn nhóm ý kiến về bản chất của hệ thống pháp luật EU: Nhóm ý kiến thứ nhất khẳng định EU là siêu nhà nước với hệ thống pháp luật tương ứng với hệ thống pháp luật của một nhà nước theo nghĩa thông thường. Nhóm ý kiến thứ hai cho rằng hệ thống pháp luật EU mang tính song trùng bao gồm cả yếu tố luật quốc tế và luật của siêu nhà nước. Nhóm ý kiến thứ ba xem xét

hệ thống pháp luật EU một cách độc lập, khác biệt cả luật quốc gia lẫn luật quốc tế. Nhóm ý kiến thứ tư kết luận EU chỉ là một bộ phận của hệ thống luật quốc tế hiện đại³.

II. Đặc điểm Hệ thống pháp luật EU

Pháp luật EU là tổng thể các chế định và nguyên tắc thể hiện và củng cố ý chí và quyền lợi của EU như ý chí và quyền lợi siêu nhà nước. Ở đây cần nói thêm rằng ý chí và quyền lợi của các nước thành viên sáng lập khi sáng lập EU dần chuyển thành ý chí và quyền lợi chung. Ý chí và quyền lợi siêu nhà nước EU không còn là tổng hợp ý chí và quyền lợi của các nước thành viên mà trở thành ý chí và quyền lợi thống nhất. Hệ thống pháp luật EU có những đặc thù nhất định, không giống hệ thống luật pháp của một quốc gia, cũng không giống hệ thống pháp luật quốc tế, nó vừa là công pháp vừa là tư pháp, vừa là luật thực định vừa là luật tố tụng, vừa là luật thành văn vừa dựa trên những tiền lệ⁴. Chính vì thế mà ta thấy nó có những đặc điểm chính sau:

1. *Tính tổng hợp bao gồm các yếu tố của cả Luật Quốc tế, Luật Liên bang và Liên minh;*

² Đề tài cấp Bộ-Chủ nhiệm đề tài: TS. Đặng Thế Truyền, “Hệ thống thể chế chính trị và cải cách thể chế chính trị EU trong bối cảnh Liên minh Châu Âu mở rộng”, năm 2006.

³ Xem: Entin M. L., Toà án của Cộng đồng Châu Âu. Những hình thức pháp lý đảm bảo hội nhập Tây Âu, Moscow 1987, tr. 27.

⁴ Đề tài cấp Bộ-Chủ nhiệm đề tài: TS. Đặng Thế Truyền, Hệ thống thể chế chính trị và cải cách thể chế chính trị EU trong bối cảnh Liên minh Châu Âu mở rộng, năm 2006.

2. Tính năng' động thay đổi bản chất, cấu trúc, lĩnh vực và cơ chế tác động. EU vẫn đang trong quá trình vận động và phát triển, cả đường biên giới lẫn các thể chế cũng như các chính sách vẫn chưa cố định;

3. Tính giao thời chưa hoàn chỉnh, hiện đang nằm ở giữa luật quốc gia và quốc tế;

4. Tính thống nhất, Hệ thống pháp luật EU bao trùm đối với mọi quốc gia thành viên và có giá trị pháp lý cao hơn đạo luật các nước thành viên.

III. Tác động của Hệ thống pháp luật EU đối với các quốc gia thành viên

Trên cơ sở nghiên cứu hệ thống các văn bản pháp luật của EU, những đặc điểm của nó, ta có thể thấy nó có những tác động không nhỏ đối với các quốc gia thành viên như sau:

1. Hệ thống pháp luật EU tác động trực tiếp đến hệ thống pháp luật của các quốc gia thành viên. Theo đó, các quốc gia thành viên phải có nghĩa vụ điều chỉnh hệ thống pháp luật nước mình sao cho phù hợp và không được trái với luật của EU.

2. Những quyết định (luật pháp) của Liên minh có giá trị bắt buộc đối với các quốc gia thành viên. Hệ thống pháp luật EU là những chế định điều chỉnh quá trình hợp nhất, điều chỉnh đến quan hệ giữa các nhà nước, quan hệ giữa các pháp nhân và thể nhân từ các nước khác nhau và quan hệ trong một nước. Nó điều chỉnh quan hệ giữa EU

với các nước thành viên, giữa EU với các nước ngoài EU⁵. Tính chất tổng thể của hệ thống pháp luật EU là ý chí của các nước thành viên, được thể hiện trong các hiệp ước. Các hiệp ước này dần trở thành một bộ phận của luật các nước thành viên. Bộ máy nhà nước ở các nước thành viên chỉ được thực hiện pháp luật EU khi có sự thống nhất ý chí giữa nhà lập pháp - EU và người thực hiện – các nước thành viên.

3. Các quốc gia thành viên phải coi hệ thống văn bản pháp luật EU là nguồn cơ bản để ban hành và sửa đổi pháp luật quốc gia mình. Điều I-6 Hiến pháp EU quy định: “Hiến pháp và luật pháp được thông qua bởi các thiết chế của Liên minh nhằm thực hiện các quyền lực mà nó được giao sẽ có giá trị pháp lý cao hơn so với luật pháp của các quốc gia thành viên”.

4. Hệ thống pháp luật EU không chỉ ảnh hưởng trực tiếp tới các quốc gia thành viên mà ngay cả các nước không phải là thành viên cũng bị ảnh hưởng. Ví dụ, Thụy Sĩ tuy không là thành viên EU, nhưng vì mối quan hệ thương mại chặt chẽ, bắt buộc phải thương thuyết các hiệp ước song phương và do đó phải điều chỉnh nhiều biện pháp, chính sách theo các đòi hỏi của EU. Trong những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của EU, luật pháp của Thụy Sĩ phải được sửa đổi để phù hợp với các quy định của châu Âu.

⁵ xem: *Pháp luật EU: pháp luật điều chỉnh thương mại*, Bedbak V.V., Kapustin A.Ia., Putinskyi V.K., Moscow, 2000, trang.26.

5. Đối với các nước muốn xin gia nhập, EU đề ra một số tiêu chuẩn, gọi là tiêu chuẩn Copenhagen (vì được thông qua tháng 6/1993 tại Hội nghị thượng đỉnh ở thành phố Copenhagen). *Thứ nhất*, tiêu chuẩn chính trị: Phải có các thể chế ổn định bảo đảm dân chủ, pháp trị, nhân quyền và tôn trọng quyền lợi của các nhóm thiểu số. *Thứ hai*, tiêu chuẩn kinh tế: Phải có một nền kinh tế thị trường hoạt động tốt, có thể chịu được áp lực cạnh tranh trong Liên minh. *Thứ ba*, tiêu chuẩn hội tụ phải tán thành mọi mục đích kinh tế, chính trị và tiền tệ của EU và nhất là phải đưa vào luật quốc gia toàn bộ khung pháp chế của EU, gọi là tiêu chuẩn gia nhập (Community acquis), tức là tất cả những luật lệ, quyết định và các hiệp ước quốc tế ký kết ở mức EU và giữa các nước thành viên. Hơn nữa, cả ba tiêu chuẩn đều hoàn toàn bắt buộc, không thể thương thuyết và là điều kiện tiên quyết phải hội đủ trước khi gia nhập EU.

Như vậy, Hệ thống pháp luật EU là tổng thể các văn kiện pháp lý cơ bản được thiết lập từ sự thoả thuận của các quốc gia thành viên. Nó đóng vai trò quan trọng trong việc bình ổn các mối quan hệ trong Liên minh, nó là cơ sở pháp lý cho việc tổ chức và hoạt động của các thể chế trong Liên minh nói chung và các nước thành viên nói riêng.

Tại liệu tham khảo

1. Đề tài NC cấp Bộ- Chủ nhiệm đề tài: TS. Đặng Thế Truyền. *Hệ thống thể chế chính trị và cải cách hệ thống chính trị EU trong bối cảnh Liên minh Châu Âu mở rộng*. Năm 2006.

2. Đề tài NC cấp Viện- Chủ nhiệm đề tài Ths. Đặng Minh Đức. *Tổng quan về Hiến pháp Châu Âu*. Năm 2005.

3. PGS.TS. Nguyễn Quang Thuấn, TS. Nguyễn An Hà. *Những nước Đông Âu gia nhập Liên minh Châu Âu và những tác động tới Việt Nam*. NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, năm 2005.

4. Phan Đức Thọ, *Bản chất và cơ chế hoạt động của hệ thống chính trị Liên minh Châu Âu EU*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 5/2003.

5. Hoàng Văn Ánh, *Toà án Châu Âu và vai trò thúc đẩy tiến trình hình thành*, Tạp chí Nghiên cứu châu Âu, số 4/2004.

6. Đặng Minh Đức (2005), *Những nhân tố tác động đến quá trình cải cách hệ thống thể chế chính trị ở Liên minh Châu Âu*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 4/2005.

7. Weiler, J.H.H., 1991, *The transformation of Europe*, Yale Law Journal, vol.100.

8. Website: www.europa.eu.int.